

**Bogusław Przywora<sup>1</sup>**

**Relacje pomiędzy komisjami sejmowymi  
a Trybunałem Konstytucyjnym**

**Słowa kluczowe:** komisje sejmowe, Trybunał Konstytucyjny

**Keywords:** parliamentary committees, Constitutional Court

**Streszczenie**

W niniejszym opracowaniu przedstawiono problem relacji pomiędzy komisjami sejmowymi a TK, w tym w szczególności zagadnienie oddziaływania komisji sejmowych na działalność TK.

**Summary**

**Relations between the Sejm committees and the Constitutional Court**

Relations between the Polish Parliamentary (Sejm) committees and the Polish Constitutional Court. The issues presented in this paper concern the relation between the Parliamentary (Sejm) committees and the Constitutional Court. Special emphasis was put on the problem of influence of herein mentioned committees on the activities of the Constitutional Court.

✱

---

<sup>1</sup> Autor jest doktorem nauk prawnych związanym z Katedrą Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego.

## I.

W niniejszym opracowaniu podjęto problematykę relacji pomiędzy komisjami sejmowymi a Trybunałem Konstytucyjnym (dalej TK lub Trybunał). Wymagało to prowadzenia rozważań na dwóch płaszczyznach: konstytucyjnej, jak i ustawodawstwa zwykłego. Uwzględnienie tylko jednej z nich nie pozwoliłoby na kompleksowe spojrzenie na omawiane zagadnienie. Przy formułowaniu wniosków uwzględniono dorobek doktryny i orzecznictwa TK.

W pierwszym rzędzie wyjaśnienia wymaga termin „komisje sejmowe”. Są organami: powołanymi do rozpatrywania i przygotowywania spraw stanowiących przedmiot prac Sejmu, powołanymi do wyrażania opinii w sprawach przekazanych pod ich obrady przez Sejm, marszałka Sejmu lub Prezydium Sejmu, kontroli sejmowej w zakresie określonym konstytucją i ustawami (art. 17 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej<sup>2</sup> – dalej Regulamin Sejmu).

Zatem komisje sejmowe mają charakter wyspecjalizowanych, wewnętrznych organów pomocniczych i opiniodawczych Sejmu i są mu podporządkowane<sup>3</sup>. Ze względu na trwałość wyróżnia się następujące rodzaje komisji<sup>4</sup>: stałe (zwyczajne) – powoływane na okres całej kadencji w celu prowadzenia ciągłych prac na określonych zagadnieniach<sup>5</sup>, nadzwyczajne – powoływane *ad hoc* dla rozpatrzenia konkretnego zagadnienia, którego rozwiąza-

---

<sup>2</sup> Obwieszczenie Marszałka Sejmu z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały Sejmu RP – Regulamin Sejmu (M.P. 2012 poz. 32).

<sup>3</sup> Por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 568.

<sup>4</sup> Por. P. Czarny, *Komisje parlamentarne*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2011, s. 256; A. Poglódek, *Komisje sejmowe*, [w:] *Konstytucyjny system organów państwowych*, red. B. Szmulik, M. Paździor, Warszawa 2013, s. 125 i n.

<sup>5</sup> Zgodnie z art. 18 Regulaminu Sejmu wymienia się komisje stałe: Administracji i Spraw Wewnętrznych, do spraw Służb Specjalnych, do spraw Kontroli Państwowej, do spraw Unii Europejskiej, Edukacji, Nauki i Młodzieży, Etyki Poselskiej, Finansów Publicznych, Gospodarki, Infrastruktury, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii, Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki, Kultury i Środków Przekazu, Łączności z Polakami za Granicą, Mniejszości Narodowych i Etnicznych, Obrony Narodowej, Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Odpowiedzialności Konstytucyjnej, Polityki Społecznej i Rodziny, Regulaminową i spraw Poselskich, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, Skarbu Państwa, Spraw Zagranicznych, Sprawiedliwości i Praw Człowieka, Ustawodawczą, Zdrowia.

nie wyznaczało kres funkcjonowania jej prac<sup>6</sup>. Wskazuje się w tym zakresie na komisje: 1) powoływane w celu rozpatrzenia szczególnie istotnych spraw, np. kodeksów lub zmian w kodeksach<sup>7</sup>, oraz 2) utworzone w celu wyjaśnienia określonej sprawy, tzw. komisje śledcze (a nie udział w pracach ustawodawczych)<sup>8</sup>.

Ponadto w szczególności można wyodrębnić tzw.: komisje resortowe (zakres ich zainteresowań pokrywa się z obszarem właściwości jednego lub kilku działów administracji, wobec których komisje pełnią funkcje kontrolne), oraz pozaresortowe (nie mieszczą się i nie mogą być dopasowane do schematu administracji centralnej)<sup>9</sup>.

Zgodnie z ogólnie przyjętymi zasadami wykładni i stosowania konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.<sup>10</sup> (dalej Konstytucja RP lub ustawa zasadnicza) obowiązują nakaz optymalizacji jej zasad i norm<sup>11</sup>. Z punktu widzenia podejmowanego zagadnienia kluczowe znaczenie będą miały konstytucyjne zasady: podziału władzy (art. 10) w związku z niezależnością władzy sądowniczej (art. 173) i ograniczenia funkcji kontrolnej Sejmu do działalności administracji rządowej (art. 95 ust. 2). Ponadto uwzględnić należy przysługujące komisjom sejmowym uprawnienia, wynikające z Regulaminu Sejmu oraz z ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (dalej ustawa o TK)<sup>12</sup>.

W doktrynie prawa konstytucyjnego wyróżnia się podział na węższe i szersze rozumienie kontroli parlamentarnej<sup>13</sup>. W węższym ujęciu kontrola sprowadza się do przeprowadzenia analizy faktycznych działań władzy wykonawczej, a następnie dokonania oceny ich efektywności i legalności. Natomiast w ujęciu szerszym kontrola polega na wysuwaniu pod adresem

---

<sup>6</sup> W świetle art. 19 Regulaminu Sejmu, Sejm może powoływać i odwoływać komisje nadzwyczajne; powołując takie komisje, Sejm określa cel, zasady i tryb ich działania.

<sup>7</sup> Na podstawie art. 90 ust. 1 Regulaminu Sejmu.

<sup>8</sup> Zgodnie z art. 19a Regulaminu Sejmu Sejm może powołać komisję śledczą do zbadania określonej sprawy, o której mowa w art. 111 Konstytucji RP.

<sup>9</sup> Por. P. Czarny, *Komisje parlamentarne...*, s. 257.

<sup>10</sup> Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>11</sup> Szerzej P. Tuleja, *Normatywna treść praw jednostki w ustawach konstytucyjnych RP*, Warszawa 1997, s. 68 i n.

<sup>12</sup> Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.

<sup>13</sup> Szerzej w szczególności Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 168–169.

jednostek kontrolowanych postulatów mogących korygować ich działania w przyszłości<sup>14</sup>. Sejm może wykonywać funkcję kontrolną nie tylko *in pleno*, ale też poprzez swoje komisje oraz poszczególnych posłów. Dzięki temu deputowani uzyskują wgląd w funkcjonowanie rządu<sup>15</sup>. Podstawowym celem kontroli parlamentarnej jest niewątpliwie zapewnienie funkcjonowania aparatu państwa zgodnie z interesem narodu<sup>16</sup>. Podzielić należy prezentowane w orzecznictwie TK<sup>17</sup> stanowisko, iż „[...] kontrola parlamentarna służy informowaniu społeczeństwa o funkcjonowaniu innych organów państwowych i zapewnia poddanie aparatu państwowego pod kontrolę opinii publicznej. Uprawnienia kontrolne parlamentu muszą być rozpatrywane również w kontekście konstytucyjnego prawa każdego obywatela do uzyskiwania informacji o sprawach publicznych i działalności organów władzy publicznej”.

## II.

Teoretyczne podstawy podziału władzy przedstawione zostały już w XVII w. przez J. Locke’a, a następnie rozwinięte w XVIII w. przez Ch. de Montesquieu. Wyodrębnia się trzy aspekty zasady podziału władzy<sup>18</sup>:

- 1) funkcjonalny (prawodawstwo polegające na wydawaniu ogólnie obowiązujących norm prawnych, wykonawstwo stanowiące realizację zadań państwa w odniesieniu do konkretnych przypadków, sądownictwo polegające na rozstrzyganiu sporów prawnych),
- 2) organizacyjny (funkcje państwa są podporządkowane różnym organom: prawodawstwo – parlamentowi, wykonawstwo – rządowi i podległym mu organom administracyjnym, sądownictwo – sądom powszechnym, szczególnym, konstytucyjnym),

---

<sup>14</sup> Szerzej B. Banaszak, *Sejmowa komisja śledcza jako forma sprawowania kontroli przez Sejm*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3, s. 113.

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Szerzej P. Sarnecki, *Funkcje i struktura parlamentu według nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12, s. 47.

<sup>17</sup> Wyrok z dnia 14 kwietnia 1999 r. Sygn. K. 8/99 OTK Z.U. 1999 / 3 / 41.

<sup>18</sup> Por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, s. 522.

- 3) personalny (osoba piastująca stanowisko w jednym z segmentów władzy nie może zajmować funkcji w innych organach, tzw. *incompatibilitas*<sup>19</sup>). W uzasadnieniu uchwały z dnia 6 lutego 1996 r. TK<sup>20</sup> słusznie wyprowadził konstatację, iż zasada *incompatibilitas* „[...] stanowi konsekwencję podstawowych zasad konstytucyjnych, określających, oparty na zasadzie podziału władzy ustrój i służyć ma realizacji tych zasad, w tym niezależności władzy ustawodawczej od wykonawczej, niezawisłości sędziowskiej, neutralności politycznej określonych służb państwowych”. Wydaje się, iż w celu właściwego funkcjonowania podziału władzy konieczne jest równoczesne powiązanie wszystkich trzech aspektów.

Zgodnie z art. 10 ustawy zasadniczej ustrój RP opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Artykuł ten organizuje funkcjonowanie zasadniczych funkcji publicznych, bez występowania których współczesne demokracje nie byłyby w stanie funkcjonować<sup>21</sup>. W świetle tego przepisu władzę ustawodawczą sprawuje Sejm i Senat, władzę wykonawczą realizuje prezydent RP oraz Rada Ministrów, natomiast władzę sądowniczą wykonują sądy i trybunały<sup>22</sup>. Przyjęte rozwiązanie miało na celu zagwarantowanie równowagi, jak i wzajemną kontrolę (wyeliminowanie hierarchicznej nadrzędności organów jednej władzy nad innymi innej władzy)<sup>23</sup>. Jednocześnie należy zaznaczyć, iż zasada podziału władzy nie ma charakteru bezwzględnego, lecz wszelkie od niej odstępstwa powinny być formułowane wyłącznie w drodze przepisu konstytu-

---

<sup>19</sup> Por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 103*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. idem, Warszawa 2003, s. 1; także H. Suchocka, *Zasada podziału i równowagi władz*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 161.

<sup>20</sup> Uchwała TK z dnia 6 lutego 1996 r., W.11/95, OTK ZU 1996, nr 1, poz. 5, s. 63.

<sup>21</sup> Por. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 10 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 8.

<sup>22</sup> Por. A. Kulig, *Rzeczpospolita Polska państwem podzielonej władzy*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2011, s. 81.

<sup>23</sup> Por. R.M. Małajny, *Trzy teorie podzielonej władzy*, Katowice 2003, s. 204; B. Przywora, *Czy przysługujące klubom parlamentarnym prawo desygnowania parlamentarzystów do składu Rady Służby Cywilnej jest zgodne z Konstytucją?* „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 1, s. 169.

cyjnego w sposób precyzyjny<sup>24</sup>. Z uwagi na temat artykułu dalsze rozważania ukierunkowane będą na relacje pomiędzy komisjami sejmowymi a TK.

W piśmiennictwie brak jest jednoznacznego przesądzenia co do charakteru prawnego TK<sup>25</sup>. Biorąc jednak pod uwagę zasady organizacji i funkcjonowania TK, uznaje się ten organ za organ władzy sądowniczej<sup>26</sup>. Już w orzeczeniu z dnia 9 listopada 1993 r.<sup>27</sup> TK podkreślił, iż władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza są rozdzielone, a nadto, iż musi między nimi panować równowaga oraz że muszą one między sobą współpracować. Kwestie te rozwinął Trybunał w szczególności w orzeczeniu z dnia 21 listopada 1994 r.<sup>28</sup>, zwracając wówczas uwagę na odmiennność układu stosunków między władzą sądowniczą a każdą z pozostałych władz, oraz, co niezmiernie istotne, w rozstrzygnięciu tym zasadnie Trybunał stanął na stanowisku, iż „każda z trzech władz powinna zachowywać pewne minimum wyłączności kompetencyjnej stanowiącej o zachowaniu tej istoty”. W pełni podzielałam prezentowane przez L. Garlickiego<sup>29</sup> stanowisko, iż przy interpretacji zasady podziału władz w relacji do władzy sądowniczej, „silnie akcentuje się zasadę niezależności sądów i monopol kompetencyjny sądownictwa na sprawowanie władzy sądowniczej, czyli ostateczne rozstrzyganie o prawach i obowiązkach jednostki czy osób prawnych. Ściśle zazębia się tu zasada podziału władzy i zasada państwa prawnego – jednym z podstawowych elementów zasady państwa prawnego jest dostęp obywatela do sądu, istnienie sądowej drogi rozstrzygania wszelkich sporów. Jest to zupełnie inny model relacji niż stosunki między władzą ustawodawczą a władzą wykonawczą, ukształtowane w sposób, w którym pewne przecięcia kompetencyjne są nie tylko możliwe, ale nawet niezbędne”<sup>30</sup>.

<sup>24</sup> Por. P. Sarnecki, op.cit., s. 8.

<sup>25</sup> Szerzej P. Sarnecki, *Władza sądownicza w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, Rejent” 1997, nr 5, s. 130 i n.; Z. Czeszejko-Sochacki, *Zarys modelu polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1997, s. 88–80; J. Trzciński, *Komentarz do art. 173*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 8.

<sup>26</sup> Por. J. Trzciński, op.cit., s. 8.

<sup>27</sup> K. 11/93, OTK w 1993 r., cz. II, s. 358.

<sup>28</sup> K. 6/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 91.

<sup>29</sup> Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 78.

<sup>30</sup> Ibidem.

Zgodnie zaś z art. 173 ustawy zasadniczej sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Z przepisu tego wynika, iż TK został zakwalifikowany do kategorii władzy odrębnej<sup>31</sup>. Konstytucyjne zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów wykluczają jakiekolwiek formy kontroli Sejmu nad orzecznictwem sądów i trybunałów. Taka sentencja wpływa wprost z orzecznictwa TK<sup>32</sup>. Słusznie w piśmiennictwie<sup>33</sup> przyjmuje się, iż wykonywanie wyroków TK to obowiązek o charakterze publiczno-prawnym, w odpowiednich proporcjach, ciążyący na wszystkich podmiotach, które dysponują prawem inicjatywy ustawodawczej lub innymi kompetencjami z zakresu tworzenia prawa. Podkreślić należy, że TK jest jedynym podmiotem, któremu przysługuje prawo uchylania przepisu ustawy ze skutkiem *erga omnes*. Dlatego też przyjmuje się, iż orzeczenia TK mają walor prawotwórczy. W świetle art. 190 ust. 1 Konstytucji RP orzeczenia TK mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Obowiązek wykonywania orzeczeń TK wprowadzić nie wynika wprost z postanowień ustawy zasadniczej, to jednak można go wyprowadzić z zasad zawartych w ustawie zasadniczej, w szczególności z: zasady demokratycznego państwa prawnego, zasady legalizmu czy nadrzędności konstytucji w systemie źródeł prawa<sup>34</sup>. Pozwala to na sformułowanie wniosku, iż wiążą one wszystkie podmioty, zarówno organy władzy publicznej, jak też podmioty prawa prywatnego. Od ostatecznego orzeczenia Trybunału nie można się odwołać, unieważnić go albo wzruszyć w inny sposób<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> Por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12, s. 98–101; także J. Trzcinski, op.cit., s. 11.

<sup>32</sup> Wyrok TK z dnia 9 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 41.

<sup>33</sup> Szerzej K. Działocha, *Wpływ Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na tworzenie ustaw*, [w:] *Z prac Rady Legislacyjnej. Materiały z Konferencji Rady Legislacyjnej zorganizowanej w dniu 14 grudnia 2005 r. w gmachu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w Warszawie*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1, s. 48; M. Safjan, *Wyroki nie zawsze powszechnie obowiązujące*, „Rzeczpospolita”, 16.08.2004; M. Florczak-Wątor, *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez prawodawcę*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 1, s. 51–55; B. Zdziennicki, *Ochrona konstytucyjnych praw i wolności przy zmianach w porządku prawnym (znaczenie czynnika czasu dla zasady praworządności)*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 5, s. 50–51.

<sup>34</sup> K. Działocha, op.cit., s. 48.

<sup>35</sup> Szerzej podejmuje problem P. Radziejewicz, *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez prawodawcę*, [http://www.inpris.pl/fileadmin/user\\_upload/documents/raport\\_wykonywanie\\_orzeczen\\_TK.pdf](http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/raport_wykonywanie_orzeczen_TK.pdf) s. 24 i n (1.08.2013).



Niezależność sądów należy interpretować łącznie z cechą odrębności. W tym kontekście pojęcie niezależności sądów i trybunałów doprecyzowuje pojęcie ich odrębności w całokształcie organów państwowych<sup>36</sup>. Podział władz nie eliminuje jednak powiązań między władzami. Przykładowo, sędziów powołuje prezydent RP, jako organ władzy wykonawczej, a minister sprawiedliwości sprawuje nadzór administracyjny nad sądami powszechnymi. Natomiast podstawy działalności sądów stanowią akty parlamentu, a więc władzy ustawodawczej. Wskazane powiązania nie mogą naruszać odrębności władzy sądowniczej, co oznacza, że pozostałym władzom nie można powierzać wymiaru sprawiedliwości. Jedynie władzy ustawodawczej przysługuje prawo ustanawiania regulacji prawnych w zakresie funkcjonowania i organizacji władzy sądowniczej<sup>37</sup>. Parlament może wyłącznie kształtować obowiązujące prawo, natomiast nie ma wpływu na kierunki jego orzeczniczej interpretacji dokonywanej w praktyce sądowej. Zatem z konstytucyjnej zasady podziału władzy wynika fundamentalny zakaz naruszenia istoty danej władzy przez inne władze, tzw. koncepcja „minimum wyłączności kompetencyjnej”<sup>38</sup>. W relacji władza ustawodawcza–władza sądownicza podział władzy jest rozumiany w ten sposób, że władza sądownicza jest odseparowana od pozostałych władz<sup>39</sup>.

### III.

Konstytucja RP wprost formułuje zakres kontroli parlamentarnej. Zgodnie z art. 95 ustawy zasadniczej kontrola Sejmu odnosi się wyłącznie do Rady Ministrów. Z punktu widzenia podejmowanej problematyki kluczowe znaczenie ma stanowisko TK, zawarte w orzeczeniu z dnia 22 września 2006 r.<sup>40</sup>, dotyczące tzw. bankowej komisji śledczej, badającej konstytucyjność obję-

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> Por. M. Stębel, *Pojęcie kontroli parlamentarnej na tle porównawczym*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3, s. 51.

<sup>38</sup> Wyrok TK z dnia 22 listopada 1995 r., sygn. K 19/95.

<sup>39</sup> Wyrok TK z dnia 21 listopada 1994 r., sygn. K. 6/94, oraz orzeczenie TK z dnia 14 kwietnia 1999 r., sygn. K. 8/99, OTK ZU 1999 Nr 3, poz. 41.

<sup>40</sup> Wyrok TK z dnia 22 września 2006 r., sygn. akt U 4/06, OTK ZU 2006, seria A, nr 8, poz. 109.



cia zakresem prac komisji śledczej Komisji Nadzoru Bankowego<sup>41</sup>. Biorąc pod uwagę wytyczne konstytucyjne, słusznie TK wyprowadził, iż poza zakresem kontroli parlamentarnej znajdują się zarówno organy konstytucyjne wyposażone w przymiot niezawisłości i niezależności (sądy i trybunały), jak i te, które są niezależne od innych organów władzy w pewnym lub częściowym zakresie. Tytułem przykładu można wskazać działalność Narodowego Banku Polskiego. Niedopuszczalne byłyby takie rozwiązania prawne, prowadzące do podległości organów centralnego banku państwa decyzjom podejmowanym przykładowo przez Sejm czy prezydenta RP<sup>42</sup>. Podziałem prezentowany w wyżej wymienionym wyroku pogląd TK, iż „Komisja Nadzoru Bankowego, jako organ administracji pozarządowej, nie podlega kontroli sejmowej, o której mowa w art. 95 ust. 2 Konstytucji”<sup>43</sup>. Przyjęcie przez TK innego stanowiska prowadziłoby do modyfikacji przewidzianego w Konstytucji RP podmiotowego zakresu kontroli sejmowej. Zatem uznać należy, że art. 95 ust. 2 ustawy zasadniczej stanowi samoistny zakres kontroli Sejmu, obejmujący wyłącznie „działalność Rady Ministrów”<sup>44</sup>. Zakres kontroli wynika wprost z art. 146 ust. 2 i 4 Konstytucji RP, tj. do Rady Ministrów należą wszelkie działania w zakresie polityki państwa, niezastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego. W świetle Regulaminu Sejmu komisje sejmowe są organami wewnętrznymi Sejmu, powołanymi do sprawowania kontroli w zakresie określonym Konstytucją RP i ustawami (art. 17). Przedmiotowy zakres działania komisji to sprawy będące we właściwości jednego lub kilku resortów administracji. Celem dalszej części artykułu będzie wykazanie, jaką rolę odgrywają komisje sejmowe w procesie ustawodawczym. Ich aktywność legislacyjna oddziaływać może na funkcjonowanie instytucji publicznych, w tym w szczególności na TK.

<sup>41</sup> Por. P. Czarny, *Glosa do wyroku TK z dnia 22 września 2006 r. (sygn. akt U 4/06)*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 1, s. 141–142; W. Odrowąż-Sypniewski, *Komisja śledcza jako forma kontroli sejmowej w świetle ustaleń Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3, s. 110–112.

<sup>42</sup> Por. M. Zubik, *Narodowy Bank Polski (analiza konstytucyjno-ustrojowa)*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 6, s. 40–41.

<sup>43</sup> Sygn. akt U4/06.

<sup>44</sup> Podobnie W. Odrowąż-Sypniewski, *Funkcja kontrolna Sejmu na tle zagadnienia rozdziału władzy publicznej i zasady nadrzędności Konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3, s. 31 i n.

#### IV.

Zagadnienie uprawnień komisji sejmowych określa szczegółowo Regulamin Sejmu. Zgodnie z tym aktem prawnym poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub co najmniej 15 posłów podpisujących projekt (art. 32 ust. 2). Zatem komisje sejmowe posiadają legitymację do proponowania projektów ustaw, w tym w szczególności ustaw dotyczących organizacji władzy sądowniczej. Dzięki temu instrumentowi komisje sejmowe mogą wpływać na kształt obowiązującego prawa, a więc i prawa dotyczącego organizacji TK. Kolejne postanowienia Regulaminu Sejmu szczegółowo określają tryb postępowania z wniesionym projektem ustawy. Warto zwrócić uwagę, iż obowiązujące regulacje umożliwiają posłom udział w pracach nad wniesionym projektem ustawy na różnych jego etapach. I tak o posiedzeniu komisji, na którym odbywać się ma pierwsze czytanie, zawiadamia się wszystkich posłów; każdy poseł może wziąć udział w tym posiedzeniu, albo pisemnie zgłosić uwagi lub propozycje poprawek (art. 38). Następnie projekty ustaw kierowane są do właściwych komisji. Komisje te obradują nad nim wspólnie; mogą zwrócić się do innych komisji sejmowych o wyrażenie opinii o projekcie lub jego części. W przypadku skierowanych do komisji projektów połączonych tematycznie i rozpatrywanych w tym samym postępowaniu komisja może podjąć uchwałę o ich wspólnym rozpatrzeniu; komisja sporządza wspólne sprawozdanie o tych projektach (art. 40). Ponadto do szczegółowego rozpatrzenia projektu komisje mogą powołać podkomisję (art. 41).

Przy rozpatrywaniu projektów ustaw komisje i podkomisja biorą pod uwagę opinie przedstawione przez inne komisje sejmowe i posłów; komisje i podkomisja mogą wysłuchiwać także opinii zaproszonych ekspertów (art. 42). Poprawki po ich ustnym zgłoszeniu na posiedzeniu komisji lub podkomisji przedstawia się na piśmie przewodniczącemu komisji lub podkomisji. Poprawki powinny zawierać wynikające z nich konsekwencje dla tekstu projektu. Komisje mogą przekazać sprawę redakcyjnego opracowania przyjętych poprawek prezydiom lub powołanemu w tym celu zespołowi poselskiemu, które przedstawiają komisji do zatwierdzenia wyniki swych prac.

Ponadto marszałek Sejmu, na wniosek komisji, może zwrócić się do wnioskodawcy o przepracowanie projektu z rozważeniem zmian postulowanych przez komisje oraz przedstawienie skutków, zwłaszcza finansowych,

tych zmian. Wniesiony projekt marszałek Sejmu kieruje wprost do komisji (art. 42). Komisje, do których skierowany został projekt ustawy, przedstawiają Sejmowi wspólne sprawozdanie o tym projekcie; sprawozdanie określa stanowisko komisji w odniesieniu do projektu. Prawo wnoszenia poprawek do projektów ustaw w czasie drugiego czytania przysługuje wnioskodawcy, grupie co najmniej 15 posłów, przewodniczącemu klubu lub koła, lub upoważnionemu przez niego wiceprzewodniczącemu – w imieniu klubu lub koła oraz Radzie Ministrów (art. 45). Jeżeli Sejm odrzuci przedstawiony w sprawozdaniu komisji wniosek o odrzucenie projektu, projekt kieruje się do komisji, które rozpatrywały projekt, w celu ponownego rozpatrzenia (art. 47).

Komisje po rozpatrzeniu zgłoszonych poprawek i wniosków przedkładają Sejmowi dodatkowe sprawozdanie, w którym przedstawiają wniosek o ich przyjęcie lub odrzucenie, albo kierując się przeprowadzoną dotychczas debatą, zgłoszonymi poprawkami i wnioskami, wnioskami Komisji Ustawodawczej, wnioskami mniejszości, przedkładają Sejmowi poprawione sprawozdanie w formie tekstu jednolitego projektu.

Z punktu widzenia podejmowanego tematu szczególne obowiązki nakłada Regulamin Sejmu na prezesa TK. Mianowicie, prezes TK przekazuje Prezydium Sejmu informacje o orzeczeniach TK stwierdzających niezgodność z przepisami konstytucyjnymi aktu ustawodawczego oraz informacje o istotnych problemach wynikających z jego działalności i orzecznictwa (art. 122). Podobne regulacje przewiduje ustawa o TK<sup>45</sup>. Postanowienia sygnalizacyjne są formą reakcji sądu konstytucyjnego na niedoskonałości regulacji prawnych, dostrzeżone w procesie kontroli konstytucyjności prawa. Podzielić należy prezentowane przez M. Safjana stanowisko, iż sygnalizacja „jest z reguły dość ogólną indykacją kierowaną do legislatora, który zachowuje swobodę decyzji co do potrzeby i sposobu usunięcia sygnalizowanych uchybień”<sup>46</sup>. Sygnalizacje są adresowane do różnych organów państwa, w tym w szczególności

<sup>45</sup> Trybunał informuje Sejm i Senat o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału. Nad informacją tą nie przeprowadza się głosowania (art. 4 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym), Trybunał przedstawia właściwym organom stanowiącym prawo uwagi o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej (art. 4 ust. 2 ustawy o TK).

<sup>46</sup> Szerzej M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu bezprawia normatywnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, nr 1, s. 13.

do władzy ustawodawczej. Trybunał uchwala sygnalizację po rozstrzygnięciu merytorycznie sprawy albo umorzeniu postępowania z uwagi na przesłanki formalne<sup>47</sup>. Tym samym, Trybunał informuje prawodawcę, że w przypadku zaskarżenia przepisów do TK istnieje ryzyko stwierdzenia ich niezgodności, a odpowiedzialność za przedłużający się stan ich obowiązywania spoczywać będzie na podmiotach uprawnionych do podejmowania działań legislacyjnych<sup>48</sup>. Jak wynika ze sprawozdania TK<sup>49</sup>, postanowienia sygnalizacyjne, co do zasady, były przez prawodawcę uwzględniane w ostatnim roku obradowania Sejmu VI kadencji. Formalne ponowienie prac w nowej kadencji parlamentu nie zawsze było równoznaczne z wystąpieniem z inicjatywą ustawodawczą. Za wskazaną uznać należy reakcję prawodawczą na uwagi Trybunału dotyczące sugerowanych zmian w prawie, np. skorygowania mankamentów legislacyjnych przepisów<sup>50</sup> lub podwyższenia w ustawie konstytucyjnego standardu ochrony<sup>51</sup>. Trybunał wskazywał również kierunki wprowadzenia zmian w prawie. W szczególności podkreślał, że obok pilnego uregulowania uprawnień najemców byłych mieszkań zakładowych przejętych przez spółdzielnie mieszkaniowe oraz uchwalenia stosownych przepisów przejściowych, ustawodawca powinien w sposób kompleksowy na nowo uregulować problematykę spółdzielczości mieszkaniowej<sup>52</sup>. Natomiast w informacjach o istotnych problemach wynikających z orzecznictwa i działalności TK, przedkładanych dorocznie Sejmowi i Senatowi, Trybunał sygnalizuje parlamentowi dostrzeżone uchybienia i luki. Przyjęte rozwiązania należy pozytywnie ocenić w kategoriach dbania o dobro państwa, bowiem których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego.

---

<sup>47</sup> Np. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2006 r., sygn. akt S 3/06 – dotyczące usytuowania urzędu asesora w polskim wymiarze sprawiedliwości.

<sup>48</sup> Szerzej P. Radziejewicz, *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez prawodawcę...*, s. 24 i n.

<sup>49</sup> Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2012 r., Warszawa 2013, s. 60, zamieszczona na oficjalnej stronie Trybunału Konstytucyjnego: [www.trybunal.gov.pl/Orzecz/Inform/i2012/Informacja2012.pdf](http://www.trybunal.gov.pl/Orzecz/Inform/i2012/Informacja2012.pdf) (1.08.2013).

<sup>50</sup> Wyroki: z dnia 18 stycznia 2012 r., Kp 5/09; z dnia 19 czerwca 2012 r., P 41/10; z dnia 12 lipca 2012 r., P 24/10; z dnia 23 października 2012 r., U 1/10.

<sup>51</sup> Wyrok z dnia 13 grudnia 2012 r., P 12/11.

<sup>52</sup> Ibidem, s. 51. Postanowienie sygnalizacyjne z dnia 14 lutego 2012 r., S 1/12.

**V.**

Zgodnie z Regulaminem Sejmu szczególnym rodzajem komisji stałych jest Komisja Ustawodawcza<sup>53</sup> (art. 18 ust. 1 pkt 24). Do zakresu działania tej Komisji należą sprawy problematyki legislacyjnej i spójności prawa, współdziałania w organizowaniu procesu ustawodawczego i zapewnienia jego prawidłowości, rozpatrywania projektów ustaw i uchwał o szczególnym znaczeniu prawnym lub o znacznym stopniu złożoności legislacyjnej, sprawy związane z postępowaniem przed TK oraz wynikające z orzecznictwa TK, a także współdział w przeprowadzaniu kontroli wprowadzania w życie i wykonywania ustaw i uchwał Sejmu oraz koordynacja tych działań<sup>54</sup>. Projekty, co do których istnieje wątpliwość, czy nie są sprzeczne z prawem, w tym z prawem Unii Europejskiej lub podstawowymi zasadami techniki prawodawczej, marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu, może skierować celem wyrażenia opinii do Komisji. Komisja może większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy członków Komisji zaopiniować projekt jako niedopuszczalny. Projektowi zaopiniowanemu jako niedopuszczalny marszałek Sejmu może nie nadać dalszego biegu (art. 34 ust. 8). Komisje, kierując się przeprowadzoną dotychczas debatą, zgłoszonymi poprawkami i wnioskami, wnioskami Komisji, wnioskami mniejszości, przedkłada ją Sejmowi poprawione sprawozdanie w formie tekstu jednolitego projektu (art. 47 ust. 2). Marszałek Sejmu kieruje projekt do komisji, które go rozpatrywały, lub do Komisji w celu przedstawienia opinii, czy wskutek przyjętych poprawek nie zachodzą sprzeczności pomiędzy poszczególnymi przepisami. Opinia zawiera również stanowisko Komisji w sprawie przyjęcia albo odrzucenia projektu ustawy przez Sejm (art. 50 ust. 5).

Z punktu widzenia tematu opracowania szczególne znaczenie ma także postępowanie w sprawach orzeczeń, sprawozdań, informacji, wniosków i uwag organów państwowych. W postępowaniu przed TK w sprawie stwierdzenia zgodności ustawy z przepisami konstytucyjnymi Sejm jest reprezentowany przez przedstawiciela, którego wyznacza marszałek Sejmu spośród posłów. Komisja przed terminem rozprawy wydaje opinię o zawartych we

<sup>53</sup> Dalej: Komisja.

<sup>54</sup> Podmiotowy zakres działania Komisji Ustawodawczej określa 24 pkt załącznika do Regulaminu Sejmu.

wniosku o rozpatrzenie sprawy przez TK zarzutach co do niezgodności ustawy z przepisami konstytucyjnymi. Poseł wyznaczony na przedstawiciela Sejmu ma obowiązek uczestniczyć w posiedzeniu Komisji (art. 121).

## VI.

Zgodnie z Regulaminem Sejmu Sejm może powoływać i odwoływać komisje nadzwyczajne. Powołując komisje, Sejm określa cel, zasady i tryb ich działania (art. 19). W szczególności, do rozpatrzenia projektu ustawy o zmianie konstytucji Sejm może powołać komisję nadzwyczajną. Tak więc przedmiotem obrad komisji nadzwyczajnej może być w szczególności funkcjonowanie i organizacja TK.

Skład komisji nadzwyczajnej powinien odzwierciedlać reprezentację w Sejmie klubów i kół poselskich. Komisja, która rozpatruje projekt ustawy o zmianie konstytucji, powołuje zespół stałych ekspertów, z których 1/3 wskazuje przedstawiciel wnioskodawcy projektu ustawy o zmianie konstytucji (art. 86c). W posiedzeniach komisji, która rozpatruje projekt ustawy o zmianie konstytucji, mogą uczestniczyć przedstawiciele prezydenta, Rady Ministrów oraz TK (art. 86d).

Komisja, która rozpatruje projekt ustawy o zmianie konstytucji, może wystąpić do marszałka Sejmu z wnioskiem o debatę na temat wybranych zagadnień dotyczących projektu ustawy o zmianie konstytucji. Sejm rozstrzyga o wprowadzeniu debaty jako punktu porządku dziennego obrad najbliższego, po złożeniu wniosku, posiedzenia Sejmu (art. 86e). Poprawkę do projektu ustawy o zmianie konstytucji może zgłosić w formie pisemnej, na posiedzeniu Komisji, która rozpatruje projekt ustawy o zmianie konstytucji, grupa co najmniej 5 posłów.

Propozycje poprawek odrzucone przez Komisję, po ich zgłoszeniu w formie pisemnej, na żądanie co najmniej 5 wnioskodawców, zamieszcza się w sprawozdaniu jako wnioski mniejszości; wniosek mniejszości powinien zawierać wynikające z tego wniosku konsekwencje dla tekstu projektu ustawy; do wniosku mniejszości wnioskodawcy dołączają uzasadnienie, które powinno wskazywać potrzebę i cel zmiany oraz jej przewidywane skutki prawne i społeczne (art. 86f).

W świetle powyższego można sformułować wniosek, iż komisje nadzwyczajne odgrywają szczególną rolę. Mogą podejmować inicjatywy ustawodawcze, jak również uczestniczyć w postępowaniu dotyczącym zmiany ustaw w celu dostosowania prawa w skutek uznania przez TK ustawodawstwa zwykłego za niezgodne z Konstytucją RP<sup>55</sup>.

## VII.

Na podstawie art. 111 ust. 1 Konstytucji RP Sejm może powołać komisję śledczą do zbadania określonej sprawy. Komisja śledcza jest organem konstytucyjnym. Jej status określają, poza ustawą zasadniczą, także ustawa z 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej<sup>56</sup>, a w sprawach nieuregulowanych w ustawie do komisji stosuje się przepisy Regulaminu Sejmu. Zgodnie z art. 136 c Regulaminu Sejmu proces tworzenia komisji śledczej obejmuje: podjęcie uchwały powołującej komisję, a następnie uchwały w sprawie wyboru pierwotnego składu osobowego komisji. Podjęcie każdej z tych uchwał następuje w innym terminie, tak by w dzielącym je okresie można było przeprowadzić procedurę zgłaszania i weryfikacji kandydatów na członków komisji<sup>57</sup>.

Zgodnie z orzecznictwem TK<sup>58</sup> „komisja śledcza jest jednym z instrumentów kontroli sejmowej przewidzianych w Konstytucji”, a „kontrola sejmowa oznacza prawo tego organu władzy ustawodawczej do uzyskiwania informacji o działalności innych organów i instytucji publicznych oraz prawo do wyrażania oceny tej działalności. Kontrola ta służy nie tylko zebraniu informacji niezbędnych dla realizacji funkcji ustawodawczej, ale także umożliwia egzekwowanie odpowiedzialności politycznej rządu i jego członków”. Trybunał słusznie stanął w w/w wyroku na stanowisku, iż „zastępowanie funkcji komisji parlamentar-

<sup>55</sup> Por. A. Goluch, *Dezyderaty, opinie, rezolucje*, [w:] *Prawo konstytucyjne. Kazusy i ćwiczenia*, red. M. Granat, M. Zubik, Warszawa 2007, s. 104 i n.

<sup>56</sup> Dz.U. 2010 Nr 182, poz. 1228 ze zm.

<sup>57</sup> Por. T. Osiński, *Komentarz do art. 136c regulaminu Sejmu*, [w:] *Sejmowa komisja śledcza. Ustawa z 1999 r. z komentarzem*, red. M. Lewandowski, A. Kowalski, T. Osiński, Warszawa 2006, s. 234–235.

<sup>58</sup> Wyrok TK z dnia 22 września 2006 r., sygn. akt U 4/06, OTK ZU 2006, seria A, nr 8, poz. 109.



nych – mających wystarczające środki dokonywania studiów i analiz określonego zjawiska, którego zbadanie jest możliwe przy zastosowaniu zwykłych metod właściwych analizie prawa i zjawisk ekonomicznych – przez komisję śledczą za pomocą środków śledczych byłoby ekscesem konstytucyjnym, ponieważ nie została zachowana proporcjonalność środka realizacji celu do celu”.

Konstytucja RP nie określa katalogu podmiotów, które mogłyby być objęte zakresem kontroli ze strony komisji śledczej, ani nie określa kręgu osób, które mogą być przesłuchiwane przez komisję w charakterze świadka. Postawić zatem należy pytanie, jakie są granice działania komisji śledczych i czy mogą obejmować działalność TK? W orzecznictwie TK<sup>59</sup> dominuje stanowisko, iż granice działania komisji śledczych są wyznaczone konstytucyjnymi granicami kontroli sejmowej. Sprawa stanowiąca przedmiot badania komisji musi mieścić się w zakresie przedmiotowym i podmiotowym kontroli sejmowej, określonym w konstytucji oraz w ustawach. Komisje śledcze mogą zatem badać wyłącznie działalność organów i instytucji publicznych wyraźnie poddanych przez konstytucję i ustawy kontroli Sejmu. Nie ulega wątpliwości, iż działanie każdego organu państwa, w tym w szczególności Sejmu czy komisji sejmowej, winno realizować cele, zasady i wartości konstytucyjne. Sejm, podejmując decyzję o powołaniu komisji śledczej, jest związany konstytucyjną zasadą podziału i równowagi władz. Pozwala to zatem wyprowadzić wniosek, iż zadania powierzane komisji nie mogą godzić w zasady konstytucyjne. Zaznaczyć należy, iż konstytucyjne wolności i prawa mogą być ograniczane wyłącznie w drodze ustawy. Tak więc nie jest możliwe w drodze innych aktów prawnych, np. uchwał Sejmu, ingerowanie w funkcjonowanie organów państwa, którym przysługuje konstytucyjnie zagwarantowana niezależność i niezawisłość. Komisja śledcza może badać działalność organów i instytucji publicznych, a osób prywatnych tylko w takim zakresie, w jakim osoby te wykonują zadania z zakresu administracji publicznej lub korzystają z pomocy państwa. Niedopuszczalne jest tworzenie komisji do zbadania kwestii, do których kontrolowania instytucje władzy publicznej w ogóle nie są uprawnione<sup>60</sup>. Postawić zatem należy pytanie, czy kontrola komisji śledczych może obejmować działalność TK?

---

<sup>59</sup> Wyrok TK z dnia 14 kwietnia 1999 r., sygn. K. 8/99 OTK ZU nr 3/1999, poz. 41.

<sup>60</sup> Ibidem.

Konstytucja RP nie określa *expressis verbis* zakresu spraw, które mogą stanowić przedmiot badania komisji śledczych. Ustawa o komisji śledczej w art. 8 ust. 2 wprowadza jedno zastrzeżenie: „przedmiotem działania komisji nie może być ocena zgodności z prawem orzeczeń sądowych”. W ocenie TK<sup>61</sup> brak szczegółowych przepisów ustawowych wymieniających sprawy należące do zakresu działania komisji śledczej nie upoważnia do rozumienia przepisu art. 8 jako generalnego upoważnienia do badania przez komisję śledczą wszelkich spraw wskazanych przez Sejm, niezależnie od tego, czy w danej sprawie są lub były prowadzone postępowania przed innymi organami władzy publicznej. Nie ulega wątpliwości, iż działalność komisji śledczych musi być zgodna z zasadami konstytucyjnymi wyznaczającymi granice kontroli parlamentarnej. Sprawa stanowiąca przedmiot badania komisji musi mieścić się w zakresie przedmiotowym i podmiotowym kontroli sejmowej określonym w konstytucji oraz w ustawach. Komisje śledcze mogą zatem badać wyłącznie działalność organów i instytucji publicznych wyrażnie objętych kontrolą Sejmu przez Konstytucję RP oraz ustawy. Poza zakresem działania komisji śledczej pozostaje natomiast działalność wszelkich podmiotów nieobjętych zakresem kontroli sejmowej, a w szczególności działalność podmiotów prywatnych, które nie wykonują żadnych zadań z zakresu administracji publicznej, ani nie korzystają z pomocy państwa. Podzielałam prezentowane w orzeczeniu z dnia 14 kwietnia 1999 r. stanowisko TK, iż „konstytucyjne zasady niezależności sądów oraz niezawisłości sędziów nie zakazują badania przez komisję sprawy, pomimo że okoliczności i zdarzenia stanowiące przedmiot badania komisji stanowią lub stanowiły przedmiot badania w postępowaniu sądowym”. Podkreślić należy, iż działalność komisji śledczej i postępowanie sądowe mają różne cele. Celem komisji śledczej jest zbadanie działalności danego organu władzy publicznej, a w szczególności ustalenie zakresu i przyczyn nieprawidłowości w jego funkcjonowaniu, natomiast zadaniem postępowania sądowego w sprawie karnej jest rozstrzygnięcie o odpowiedzialności karnej danej osoby. Pozyskanie informacji stanowić będzie dla Sejmu impuls do podjęcia decyzji politycznych w celu przeciwdziałania nieprawidłowościom i usprawnienia działania aparatu państwowego, w szczególności polegających na zmianie obowiązujące-

---

<sup>61</sup> Ibidem.

go ustawodawstwa lub na pociągnięciu do odpowiedzialności politycznej, jak również konstytucyjnej<sup>62</sup>.

Konstytucyjne zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów wykluczają natomiast jakiejkolwiek formy kontroli Sejmu nad orzecnictwem sądów. Zgodzić należy się z poglądem TK, iż ograniczenie przedmiotu kontroli przewidziane w art. 8 ust. 2 ustawy o komisji śledczej do zakazu oceniania zgodności z prawem orzeczeń sądowych „[...] nie wyczerpuje zakresu spraw wyłączonych spod kontroli komisji śledczych, zgodnie z zasadami konstytucyjnymi określającymi granice kontroli parlamentarnej. Komisja śledcza nie może kontrolować również innych aspektów działalności jurysdykcyjnej organów władzy sądowniczej”<sup>63</sup>. Przyjęcie innego stanowiska przez Trybunał byłoby sprzeczne z Konstytucją RP, bowiem pozwalałoby ingerować Sejmowi czy komisjom w działalność sądów i trybunałów, zabezpieczoną atrybutem niezależności i niezawisłości.

Kwestie zakresu działania komisji sejmowych dookreśla ustawa o sejmowej komisji. Zgodnie z art. 11 tej ustawy „każda osoba wezwana przed komisję ma obowiązek stawić się w wyznaczonym terminie i złożyć zeznania”, natomiast zgodnie z art. 14 „organy władzy publicznej oraz organy innych osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, na żądanie komisji, składają pisemne wyjaśnienia lub przedstawiają dokumenty będące w ich dyspozycji albo akta każdej sprawy przez nie prowadzonej”. Zgodzić należy się z prezentowanym przez B. Banaszaka stanowiskiem, iż „[...] regulacje te należy ujmować w związku z art. 7 ust. 2 ustawy o komisji śledczej nakazującym komisji korzystanie z tych uprawnień w zakresie niezbędnym do wyjaśnienia sprawy będącej przedmiotem jej działania”<sup>64</sup>.

Artykuł 7 ust. 2 ustawy o komisji śledczej stanowi, iż z uprawnień wynikających z przepisów tego aktu komisja śledcza korzysta tylko w zakresie niezbędnym do wyjaśnienia sprawy będącej przedmiotem jej działania. Natomiast art. 11 ust. 1 tej ustawy zobowiązuje każdą osobę wezwaną przez komisję śledczą do stawienia się przed tą komisją. Przepis ten nie daje jednak podstaw do wyprowadzenia wniosku, iż każdego można wezwać przed komisję.

---

<sup>62</sup> Ibidem.

<sup>63</sup> Ibidem.

<sup>64</sup> B. Banaszak, *Sejmowa komisja...*, s. 121.

Z punktu widzenia podejmowanego zagadnienia szczególne znaczenie ma kwestia wzywania osób będących piastunami organów wyposażonych w przymiot niezależności od innych władz, w tym w szczególności sędziów TK. Wydaje się, iż ograniczenia w możliwości wzywania osób jako świadków dotyczą „aktualnych piastunów organów państwowych”, w tym w szczególności sędziów TK, nie zaś odnośnie byłych piastunów<sup>65</sup>. Może chodzić przecież o posiadane przez nich informacje niezwiązane bezpośrednio z działalnością organu, którego byli piastunami, albo o ich działalność niezwiązaną z realizacją zadań tego organu. Brak jest jednak w tym zakresie jednoznacznego stanowiska. Ponadto zwrócić należy uwagę, iż obowiązek stawieniictwa przed komisją śledczą nie jest równoznaczny z obowiązkiem składania przez wezwanego zeznań. Przysługuje prawo odmowy zeznań, gdyby miały one spowodować negatywne skutki prawne dla zeznającego lub osób mu najbliższych, powołanie się na prawo do prywatności, tajemnicy państwowej, bankowej, lekarskiej, spowiedzi itp.<sup>66</sup>

### VIII.

Komisje sejmowe wpływają również na obsadzanie składu sędziów TK. Nie ulega wątpliwości, iż decyzje personalne w tym zakresie rzutują na zakres sprawowanej władzy państwowej<sup>67</sup>. Problematykę tę normuje Regulamin Sejmu. Sejm wybiera m.in. sędziów TK. Podmiotami uprawnionymi do składania wniosków w sprawie wyboru przez Sejm poszczególnych osób na stanowisko sędziego TK są Prezydium Sejmu<sup>68</sup> albo co najmniej 50 posłów (art. 30). Do wniosku dołącza się uzasadnienie, dane o kandydacie i jego zgodę na kandydowanie. W praktyce jednak Prezydium Sejmu rzadko korzysta ze swoich uprawnień. Oznacza to, że czynnikiem decydującym o wystawieniu kandydata na sędziego TK, a następnie jego wyborze na sędziego,

<sup>65</sup> Ibidem, s.122 i 123.

<sup>66</sup> Ibidem.

<sup>67</sup> Szerzej L. Garlicki, *Uwagi do art. 179...*, s. 1.

<sup>68</sup> Prezydium Sejmu tworzą marszałek Sejmu i wicemarszałkowie. Prezydium podejmuje decyzje większością głosów (w formie uchwał). W przypadku równej liczby głosów decyduje głos marszałka Sejmu.

jest znalezienie odpowiedniej większości w Sejmie, popierającej daną kandydaturę. Każdy z kandydatów na sędziego TK musi spełniać konstytucyjne i ustawowe przesłanki<sup>69</sup>. Polski ustawodawca uznał, że minimalne wymagania, jakim muszą odpowiadać sędziowie TK, to spełnianie kryteriów wymaganych dla sędziów najważniejszych instytucji sądowych w kraju, czyli Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jednocześnie podkreślić należy, iż posłowie dysponują szerokim zakresem swobody przy doborze kandydatów na sędziów TK. Dobór kandydatów na stanowisko sędziego sądu konstytucyjnego przez posłów nie jest też w żaden sposób sformalizowany. Informacje o kandydacie otrzymywane są dopiero z oficjalnych pism sejmowych (tzw. druki sejmowe). Dlatego informacja o kryteriach doboru, motywach kierujących posłami czy czynnikach przesądzających o poparciu, które zadecydowały o udzieleniu poparcia osobie, nie jest transparentna i dostępna opinii publicznej.

W polskim modelu rola Sejmu przy powoływaniu sędziów TK jest decydująca. Zaznaczyć należy, iż decyzja Sejmu o wyborze sędziów jest ostateczna i nie wymaga akceptacji przez inne konstytucyjne organy państwa. Sędziowie wybierani są na 9 lat. Przyjęte rozwiązanie ma na celu zwiększenie różnorodności sędziów Trybunału, a przede wszystkim zerwanie więzi między sędzią sądu konstytucyjnego a ugrupowaniem politycznym urzędującego parlamentu.

Zgodnie z art. 30 ust. 3 pkt 1 Regulaminu Sejmu wnioski należy składać marszałkowi Sejmu najpóźniej na 30 dni przed upływem kadencji. Uzasadnienie wniosku zawiera przede wszystkim informacje o kandydacie na sędziego, w szczególności jego życiorys i dotychczasowe osiągnięcia zawodowe. Wnioski są ogłaszane w sposób typowy dla procedur parlamentarnych, to znaczy w postaci tzw. druku sejmowego, który jest doręczany posłom i publikowany na stronach internetowych Sejmu. Jeżeli kandydatów na sędziego

<sup>69</sup> Zgodnie z art. 194 ust. 1 zd. 1 konstytucji Trybunał Konstytucyjny składa się z osób „wyróżniających się wiedzą prawniczą”. Kwestie te doprecyzowuje ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, przewidując, że: „sędzią Trybunału może być osoba, która posiada kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego” (art. 5 ust. 3). W świetle powyższego sędzią Trybunału może zostać osoba, która – oprócz tego, że odpowiada przesłance konstytucyjnej, czyli „wyróżnia się wiedzą prawniczą” – spełnia dodatkowo kryteria określone w art. 28 ustawy o Sądzie Najwyższym albo art. 7 (w związku z art. 6) ustawy o ustroju sądów administracyjnych.

TK jest więcej niż miejsc do obsadzenia, wnioski ogłaszane są jako lista kandydatów na stanowiska sędziów TK, zgłoszonych marszałkowi Sejmu, gdzie poszczególni kandydaci figurują w kolejności alfabetycznej. W druku sejmowym zamieszczana jest również informacja o przynależności grupy posłów popierających kandydata. Poprawne formalnie wnioski marszałek Sejmu kieruje do właściwej komisji sejmowej w celu zaopiniowania. W przypadku wyboru sędziów TK komisją tą tradycyjnie jest Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka (dalej Komisja). Opinia Komisji nie jest wiążąca dla Sejmu, niemniej jednak – biorąc pod uwagę, że skład Komisji odpowiada układowi sił partii politycznych w izbie – jej zdanie jest brane pod uwagę w trakcie głosowania. Wyrażając opinię, Komisja zazwyczaj pozytywnie odnosi się do kandydatur zaproponowanych przez grupy posłów. Posiedzenie Komisji jest jedynym momentem, kiedy kandydaci na sędziów mogą brać osobisty udział w procedurze wyborczej. W posiedzeniu Komisji mogą brać udział posłowie niebędący jej członkami. Procedura na posiedzeniu Komisji jest następująca: specjalnie wyznaczeni posłowie (tzw. posłowie upoważnieni do rekomendowania kandydata) kolejno przedstawiają kandydatów, a następnie członkowie Komisji i inni posłowie obecni na jej posiedzeniu mogą zadawać pytania i żądać dodatkowych informacji o kandydujących osobach. Na zadawane pytania mogą, obok posłów rekomendujących daną osobę na sędziego, odpowiadać również sami kandydaci. Opinia Komisji musi mieć formę pisemną. Opinię Komisja przedstawia na piśmie marszałkowi Sejmu, który zarządza jej drukowanie i doręczenie posłom. Regulamin Sejmu nie przewiduje terminów na wyrażenie opinii przez Komisję, pozostawiając tę problematykę praktyce. Rozpatrzenie przez Sejm wniosku może się odbyć nie wcześniej niż następnego dnia po dniu doręczenia posłom druku zawierającego opinię komisji. Sejm w szczególnych wypadkach może skrócić postępowanie przez przystąpienie do rozpatrzenia wniosku bez przysyłania go do właściwej komisji i w terminie krótszym niż powyżej wymieniony (art. 30 ust. 9).

Dalszy etap procedury powoływania sędziów TK odbywa się już na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Ogólna reguła przewiduje, że „głosowanie nie może odbyć się wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku zawierającego kandydatury”. Termin ten nie powinien ulec skróceniu. Jego wprowadzenie miało na celu zagwarantowanie posłom minimum czasu do namysłu nad kandydaturami, w tym do zweryfikowania uzasadnień. Punkt

porządku dziennego obrad Sejmu, w trakcie którego mają zostać wybrani nowi sędziowie Trybunału, rozpoczyna się od prezentacji sylwetek kandydatów (przez posłów), następnie przedstawiciel Komisji referuje jej opinię, po czym marszałek Sejmu lub wicemarszałek prowadzący obrady udziela głosu posłom, którzy chcieliby zadać pytanie. Odpowiedzi na pytania dotyczące konkretnego kandydata udzielają posłowie, którzy oficjalnie rekomendowali kandydata izbie. Po zakończeniu pytań i odpowiedzi marszałek Sejmu ogłasza przystąpienie do głosowania.

Zgodnie z postanowieniami Konstytucji RP Sejm wybiera sędziów TK indywidualnie (art. 194 ust. 1 zd. 1). Wynika z tego, że w przypadku TK można mówić o kadencji sędziów Trybunału, a nie kadencji Trybunału jako organu, bowiem dziewięcioletnia kadencja biegnie oddzielnie dla każdego sędziego. Wybór na stanowisko sędziego TK następuje bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów (art. 5 ust. 4 zd. 2 ustawy o TK). Dokonanie wyboru przez Sejm jest stosunkowo proste w sytuacji, gdy zgłoszony został tylko jeden kandydat na jedno nieobsadzone miejsce w Trybunale. Wówczas w głosowaniu okazuje się, czy za daną osobą opowiedziała się wystarczająca liczba posłów. Jeżeli w głosowaniu kandydat nie otrzyma bezwzględnej liczby głosów, cała procedura wyborcza rozpoczyna się od początku, poczynając od zgłaszania nowych „wniosków w sprawie wyboru” przez grupy posłów lub Prezydium Sejmu, w terminie wyznaczonym przez marszałka Sejmu. Jeżeli natomiast zgłoszonych zostało więcej kandydatów na sędziów niż liczba wakujących w Trybunale miejsc, procedura wyboru komplikuje się. W takim przypadku Regulamin Sejmu nakazuje odpowiednio stosować przepisy dotyczące wyboru marszałka Sejmu (art. 4 ust. 4–5 Regulaminu Sejmu). Przewidują one, iż: „jeżeli zgłoszono więcej niż jednego kandydata, a w pierwszym głosowaniu żaden z kandydatów nie uzyskał bezwzględnej większości głosów, przed kolejnymi turami głosowania usuwa się z listy kandydatów nazwisko tego kandydata, który w poprzedniej turze uzyskał najmniejszą liczbę głosów. Jeżeli tę samą najmniejszą liczbę głosów uzyskało dwóch lub więcej kandydatów, przed kolejną turą głosowania usuwa się nazwiska tych kandydatów.” Jeżeli w wyniku zastosowania opisanej procedury nie dojdzie do dokonania wyboru, wybór sędziów TK przeprowadza się ponownie. Warto w tym miejscu jeszcze raz przypomnieć, że konsekwencją „głosowania imiennego” na sędziów Trybunału jest obo-



wiązek obsadzenia każdego z wakujących miejsc w TK w oddzielnych głosowaniach. Uchwała o wyborze sędziego TK ogłaszana jest w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

W świetle powyższego stwierdzić należy, iż Komisja odgrywa istotną rolę w procedurze powoływania sędziów TK, tym samym oddziałuje pośrednio na sposób funkcjonowania TK. Przy tym jednocześnie należy zauważyć, iż wobec braku zakazu kandydowania przez byłych parlamentarzystów lub osób będących na wysokich stanowiskach władzy wykonawczej bądź ustawodawczej do składu TK (zgodnie z art. 195 ust. 3 konstytucji sędziowie TK wyłącznie w okresie zajmowania stanowiska nie mogą należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów) może się okazać, że Trybunał będzie mocno nadreprezentowany przez jedną ze stron sceny politycznej, a to z kolei może wpływać na kierunki orzecznictwa TK. Z drugiej strony, dzięki przyjętemu ustrojowemu rozwiązaniu – dziewięcioletniej kadencji sędziów TK bez możliwości ponownego ich wyboru na to stanowisko (wobec czteroletniej kadencji Sejmu) – możliwe jest co najmniej ograniczenie więzi, a nawet może całkowite zerwanie, między składem TK a urzędującym składem Sejmu, bowiem sędziowie Trybunału pochodzą z wyborów dokonanych przez kolejne dwie lub nawet trzy Izby Sejmu. Uzasadnieniem dla wprowadzenia tych rozwiązań było zagwarantowanie sędziom TK niezależności wobec zmieniającej się sceny politycznej, a także zwiększenie wewnętrznego pluralizmu Trybunału. Jednocześnie należy zaznaczyć, iż konsekwencją przyjętego rozwiązania jest również zwiększenie różnorodności sędziów.

Na koniec warto podjąć jeszcze problem zgłaszania kandydatów na sędziów TK. Aktualnie ustawodawca nie przewidział możliwości zgłaszania kandydatów na te stanowiska przez inne gremia niż polityczne. Takie rozwiązanie nie jest niezgodne z Konstytucją RP, ale czy jest optymalne? W moim przekonaniu należałoby rozszerzyć katalog podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na sędziów TK. Postulować należy *de lege ferenda* przyznanie prawa zgłaszania kandydatów środowiskom związanym z tworzeniem i stosowaniem prawa, w szczególności: sądom, prokuraturze, Krajowej Radzie Sądownictwa czy wydziałom prawa w Polsce, także innym

instytucjom państwowym, np. prezydentowi RP i Senatowi. Takie rozwiązanie w większym stopniu odpolityczniłoby skład TK.

## IX.

W świetle poczynionych ustaleń można wyprowadzić następujące wnioski. Działalność komisji sejmowych nie może w żadnym wypadku polegać na weryfikowaniu czy wręcz podważaniu rozstrzygnięć władzy sądowniczej, w tym w orzeczeń TK, ani też nie może ingerować w sferę niezależnego podejmowania decyzji orzeczniczych. Konstytucyjne zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów wykluczają jakiekolwiek formy kontroli Sejmu nad orzecznictwem sądów i trybunałów<sup>70</sup>. Przyjmuje się, iż wykonywanie wyroków TK to obowiązek o charakterze publicznoprawnym, w odpowiednich proporcjach, ciążyący na wszystkich podmiotach, które dysponują prawem inicjatywy ustawodawczej lub innymi kompetencjami z zakresu tworzenia prawa. Podkreślić należy, że TK jest jedynym podmiotem, któremu przysługuje prawo uchylania przepisu ustawy ze skutkiem *erga omnes*, a jego orzeczenia mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Obowiązek wykonywania orzeczeń TK wprawdzie nie wynika wprost z postanowień ustawy zasadniczej, to jednak można go wyprowadzić z zasad zawartych w Konstytucji RP, w szczególności z: zasady demokratycznego państwa prawnego, zasady legalizmu czy nadrzędności ustawy zasadniczej w systemie źródeł prawa<sup>71</sup>.

Jednocześnie należy zaznaczyć, iż komisjom sejmowym przysługują pewne uprawnienia, które pozwalają wpływać na organizację TK.

Po pierwsze, komisje sejmowe mogą podejmować inicjatywy ustawodawcze, w tym w zakresie zmiany organizacji TK.

Po drugie, Komisja Ustawodawcza posiada legitymację do wdrażania orzeczeń TK. Zgodnie z Regulaminem Sejmu do zakresu działania Komisji Ustawodawczej należą w szczególności sprawy problematyki legislacyjnej i spójności prawa, współdziałania w organizowaniu procesu ustawodawczego i zapewnienia jego prawidłowości, rozpatrywania projektów ustaw i uchwał o szczególnym znaczeniu prawnym lub o znacznym stop-

<sup>70</sup> Wyrok TK z dnia 9 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99.

<sup>71</sup> Por. K. Działocha, op.cit., s. 48.

niu złożoności legislacyjnej, sprawy związane z postępowaniem przed TK oraz wynikające z orzecznictwa TK, a także współudział w przeprowadzaniu kontroli wprowadzania w życie i wykonywania ustaw i uchwał Sejmu oraz koordynacja tych działań. Stwierdzić należy jednak, iż TK nie posiada instrumentów prawnych, które prowadziłyby do efektywnej realizacji orzeczeń. W szczególności nie może zobowiązać właściwego organu państwa do podjęcia działań w wypadku dostrzeżenia braku lub opieszałości w jego pracach. Niejednokrotnie w postanowieniach sygnalizacyjnych Trybunał wskazuje na regulacje wzbudzające konstytucyjne wątpliwości, jednakże brak reakcji prawodawcy na tego rodzaju uwagi może powodować występowanie z wnioskami do Trybunału przez podmioty upoważnione do inicjowania kontroli konstytucyjności prawa na zasadach ogólnych<sup>72</sup>. Tytułem przykładu, ustawodawca nie wykonał postanowienia sygnalizującego, że regulacje dotyczące trybu i zasad stosowania środków przymusu bezpośredniego przez służby państwowe – będące materią ustawową, a ujęte w rozporządzeniach – powinny zostać unormowane w ustawie (postanowienie sygnalizacyjne z 30 listopada 2010 r., S 5/10). Na wniosek prokuratora generalnego TK orzekł niekonstytucyjność przepisów upoważniających do wydania tychże rozporządzeń (wyrok z 17 maja 2012 r., K 10/11). Sprawna reakcja ustawodawcy w tym zakresie mogłaby jednak zapobiec postępowaniu kontrolnemu przed Trybunałem. Pod rozważę ustawodawcy można również poddać postulat *de lege ferenda* wyposażenia TK w prawo inicjatywy ustawodawczej. Niewątpliwie rozwiązanie to mogłoby przyspieszyć podjęcie działań w wypadku dostrzeżenia przez TK luk prawnych i nieprawidłowości.

Po trzecie, komisje śledcze mogą wzywać sędziów TK w celu pozyskania posiadanych przez nich informacji niezwiązanych bezpośrednio z działalnością Trybunału, którego są piastunami, albo o ich działalność niezwiązaną z realizacją zadań tego organu.

Wreszcie na funkcję kontrolną komisji sejmowych spojrzeć należy przez pryzmat funkcji kontrolnej Sejmu. Komisja sejmowa – opiniując kandydatury na sędziów TK – uczestniczy w procedurze ich obsadzania. W ten sposób Sejm również w jakiejś mierze pośrednio oddziałuje na organizację TK.

---

<sup>72</sup> Informacja o istotnych problemach..., 59.

## Literatura

- Banaszak B., *Sejmowa komisja śledcza jako forma sprawowania kontroli przez Sejm*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3.
- Czarny P., *Komisje parlamentarne*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2011.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Zarys modelu polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1997.
- Działocha K., *Wpływ Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na tworzenie ustaw*, [w:] *Z prac Rady Legislacyjnej. Materiały z Konferencji Rady Legislacyjnej zorganizowanej w dniu 14 grudnia 2005 r. w gmachu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w Warszawie*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1.
- Florczak-Wątor M., *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez prawodawcę*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 1.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu*, Warszawa 2003.
- Małajny R.M., *Trzy teorie podzielonej władzy*, Katowice 2003.
- Odrowąż-Sypniewski W., *Komisja śledcza jako forma kontroli sejmowej w świetle ustaleń Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3.
- Osiński T., *Komentarz do art. 136c regulaminu Sejmu*, [w:] *Sejmowa komisja śledcza. Ustawa z 1999 r. z komentarzem*, red. M. Lewandowski, A. Kowalski, T. Osiński, Warszawa 2006.
- Pogłódek A., *Komisje sejmowe*, [w:] *Konstytucyjny system organów państwowych*, red. B. Szmulik, M. Paździor, Warszawa 2013.
- Przywora B., *Czy przysługujące klubom parlamentarnym prawo desygnowania parlamentarzystów do składu Rady Służby Cywilnej jest zgodne z Konstytucją?* „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 1.
- Safjan M., *Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu bezprawia normatywnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, nr 1.
- Sarnecki P., *Funkcje i struktura parlamentu według nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12.
- Sarnecki P., *Władza sądownicza w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, Rejent” 1997, nr 5.
- Stębelski M., *Pojęcie kontroli parlamentarnej na tle porównawczym*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3.
- Suchocka H., *Zasada podziału i równowagi władz*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.
- Trzeciński J., *Komentarz do art. 173*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.

Tuleja P., *Normatywna treść praw jednostki w ustawach konstytucyjnych RP*, Warszawa 1997.

Zdziennicki B., *Ochrona konstytucyjnych praw i wolności przy zmianach w porządku prawnym (znaczenie czynnika czasu dla zasady praworządności)*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 5.